ChinaXiv合作期刊

智库影响科技政策议程设置模式研究*



袁志彬

中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

摘要 政府的资源总是有限的。因此，在制定政策时，政府不得不对优先事项进行取舍和排序。议程设置是政策过程的关键问题。文章根据科技政策议程设置模式的分类，提出目前我国科技政策议程设置的实际状况是以“内参模式”为主，“借力模式”为辅。重点分析了智库影响科技政策议程设置的两种模式（“内参模式”和“借力模式”），并对未来的发展趋势进行了展望。

关键词 科技政策，议程设置，智库

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2017.06.008

chinaXiv:201706.00811v1

1 科技政策议程设置模式分类

公共政策议程设置是公共政策制定过程中的起始阶段，是政策过程的关键环节，决定着社会问题成为公共政策问题，并直接影响着公共政策质量。任何社会在任何时候都面临着各式各样的挑战，但政府应付挑战的资源是有限的。王绍光[1]依据公共政策议程提出者的身份与民众参与的程度区分出6种议程设置的模式（表1）。

表1 公共政策议程设置的模式

		议程提出者		
		决策者	智库（智囊团）	民间
民众参与程度	低	关门模式	内参模式	上书模式
	高	动员模式	借力模式	外压模式

笔者曾根据王绍光的这一分类，初步梳理和分析了我国的科技政策议程设置的6种模式，并提出了发展趋势和方向[2]。概括来说，在当今中国，6种科技政策议程设置模式同时并存。但随着专家、传媒、利益相关群体和人民大众发挥的影响力越来越大，在科技政策

*修改稿收到日期：2017年2月22日

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:201706.00811v1

议程设置模式中，“关门模式”和“动员模式”逐渐式微，“内参模式”成为常态，“借力模式”和“上书模式”时有所闻，“外压模式”虽使用较少，但未来出现的频率将会增加。

从科技类智库（或称智囊团）的角度来看，科技政策议程设置模式主要分为“内参模式”和“借力模式”。目前我国科技政策议程设置的实际状况是以“内参模式”为主（这主要是由于绝大多数科技政策的决策内容比较专业，和普通大众的直接利益和诉求有一定的距离），“借力模式”为辅（近年来科技与经济和社会的关系越来越密切，如涉及伦理和健康等有关的科技政策决策需要更多的社会参与）。

2 智库影响科技政策议程设置的主要模式

2.1 内参模式

“内参模式”是由接近权力决策和执行核心的体制内智库提出的。体制内的智库通过各种渠道向决策者提出建议，希望自己的建议能被列入决策议程。在这个模式里没有公众与决策者的直接互动，只有智库与决策者之间的互动。

改革开放以来尤其是近年来，“内参模式”比较常见。究其原因是，中国面临的历史任务和国内外形势发生了深刻的变化。现代科学技术的发展涉及的领域广泛，其复杂性超越了任何个人的能力。这就要求对决策辅助和支撑机制加以完善和改进。正是在这样的时代背景下，中国在改革开放之初便提出了“决策科学化”的口号，并着手逐步建立健全决策支持体系。

中科院科技战略咨询院（原“中科院科技政策与管理科学所”）、中国科学技术发展战略研究院、中国科协创新战略研究院（原“中国科协发展研究中心”）、中国工程院战略咨询中心、全国重点大学属下的研究机构（如清华大学公共管理学院）等开始越来越积极地参与并投入到科技政策研究和战略咨询工作中。除此之外，高级知识分子聚集的各民主党派（如九三学社、致公党、民进、民盟等）也纷纷利用其“直通车”的便利向政府高层建言献策。

上述智库一般会出版诸如“简报”“参阅”或“调研报告”之类的内部报告。这些发行量很小的内参，呈送的范围是党中央、国务院或者省部级以上领导干部。各级领导人则几乎每天都会圈阅、批示、转发一些报告。

以中科院为例，2015 年 2 月12日，中科院发布了“三个面向”“四个率先”的新时期办院方针，即“面向世界科技前沿，面向国家重大需求，面向国民经济主战场”“率先实现科学技术跨越发展，率先建成国家创新人才高地，率先建成国家高水平科技智库，率先建设国际一流科研机构”。把“率先建成国家高水平科技智库”列为其中。2016 年 7 月 20 日中科院通过了新修订的《中国科学院章程》，其中第四条明确提出，“率先建成国家高水平科技智库”，同时第五条还提出，中科院的主要职责之一就是“建设国家高水平科技智库，对重大科技问题发表学术见解与评议，承担国家交办的战略研究和咨询评估任务，为国家宏观决策提供咨询建议和科学依据”。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。2015 年年 1 月 20 日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出到 2020 年目标是“重点建设一批具有较大影响力和国际知名度的高端智库”。2015 年11月9日，中央全面深化改革领导小组（简称“深改组”）第 18 次会议审议通过了《国家高端智库建设试点工作方案》。2015 年 12月，正式启动国家高端智库建设试点工作，共有 25 家机构入选首批国家高端智库建设试点单位。其中依托大型国有企业的只有 1 家，社会智库 2 家。其余均为体制内研究机构，包括党中央、国务院、中央军委直属的综合性研究机构和依托大学科研机构形成的专业性智库。这 25 家试点单位均有比较稳定完善的信息报送渠道，是“内参模

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:201706.00811v1

式”发挥作用的主渠道。

可以预见，无论是当前还是未来，在科技政策的议程设置上，“内参模式”还会继续担当更加重要的角色。

2.2 借力模式

在“内参模式”中，智库只关心自己的建议是否会得到决策者的青睐。“借力模式”的不同之处在于，智库决定将自己的建议公之于众，希望借助舆论的压力，扫除决策者接受自己建议的疑虑和障碍。其背后最主要的原因是，智库深信自己的建议有强大的民意支撑，而政府内部却存在不同的声音甚至是阻力。例如，2003 年国家启动中长期科技发展规划战略研究，围绕自主创新还是引进创新哪个为主的原则问题，曾引发国内不同的声音，中央有关部门举棋不定。据全程参与国家中长期科技发展规划制定过程的时任科技部办公厅负责人介绍，当时围绕是否坚持自主创新发生了激烈争论。当时一些经济学家认为，未来 15 年（2006—2020 年）的中国经济社会发展，不一定要有自己自主的科技创新。他们认为，改革开放以来，我国引进国外的科学技术，发展加工制造业，照样可以创造效益，照样可以发展，而且这种发展模式更加保险、有效。据介绍，在中长期科技发展规划战略研究之初将近一年的时间里，这一观点代表了相当一部分人的意见。例如，当时围绕大飞机等问题，科技部曾主持由一流专家参加的国家重大科技专题项目的研讨会，并进行充分研讨。同时科技界的多家智库（如北京大学、国务院发展研究中心等）也通过各种媒体发声，特别是 2005 年 3 月北京大学教授路风的《中国大型飞机发展战略研究报告》通过媒体公开发表后，社会反响强烈。国家最终把大飞机列为 16 个重大科技专项之一，并把自主创新写入我国中长期科技发展规划的指导原则。

一般来说，在中国，智库主要集中在党政机构及其附属部门（包括各级党委政府体系的政策研究机构和大学等），一般不习惯采取“借力模式”。同时，独立的、民间的社会智库势单力薄，影响较小，因此“借力模式”目前在我国并不常见，尚处于萌芽或探索状态。但随着改革开放的进一步深入推进，一批独立、有影响的社会智库（如中国国际经济交流中心、中国与全球化智库、中国人民大学重阳金融研究院、盘古智库等）逐渐发展壮大起来，这一模式将会时有所闻，并不断增多。

3 智库影响科技政策议程设置模式展望

除了上述智库自身直接影响政策议程设置的两种模式外，民间个人和决策者也越来越多地被吸收到智库的平台上来。同时，互联网技术的深度应用，智库影响科技政策议程设置的模式越来越开放、越来越包容。概括起来，未来智库影响科技政策议程设置模式的趋势如下。

3.1 智库影响科技政策议程设置往往会吸收越来越多的民间个人参与

民间个人影响科技政策议程设置，一般分为“上书模式”和“外压模式”。“上书模式”是指民间个人直接给决策者写信，提出政策建议。“上书模式”与“内参模式”在形式上十分相似，都是个人向决策者提出建言，不同之处在于建言人的身份。在“内参模式”里，建言人是体制内的智库人员；在“上书模式”里，建言人不是专职的智库内的研究人员，但也未必是普通民众，他们往往是具有知识优势或一定社会地位的人。“上书模式”在科技界体现比较明显。例如，1986 年 3 月，王大珩等4名院士（时称“学部委员”）上书中央提出“关于研究发展我国战略高技术的建议”，很快就得到国家领导人的重视和批准。几个月后，国务院组织制定了“国家高技术研究发展计划纲要”，即著名的“863”计划。随着社会开放度的加大，社会地位不同、立场各异的人将会更积极地运用自己的发言权。

展望未来，特别是自媒体时代，个人话语权会不断增加，民间个人的“上书模式”会依然存在，数量也许会增加，但随着我国智库的发展越来越完善成熟，民间个人的“上书模式”影响决策的例子会越来越少，主要是因为上书的材料送达决策者手中的可能性越来

chinaXiv:201706.00811v1

越小，因此，今后有可能逐步被智库的“内参模式”纳入其中。智库可以广泛收集相关意见领袖的意见，进行汇总、归纳和研讨，形成智库意见，进而影响决策。同时，智库也可以吸收一些代表性的民间人士到智库兼职，担任客座研究员等。

除了“上书模式”外，另外一种民间个人影响政策议程设置的是“外压模式”。它与“上书模式”不同之处不在于“外”，而在于“压”。在“上书模式”里，议程的提出者希望通过给决策者摆事实、讲道理来影响议程设置；在“外压模式”里，议程的提出者虽然不排除摆事实、讲道理的方式，但他们更注重诉诸舆论、争取民意支持，目的是对决策者形成足够的压力，迫使他们改变旧议程、接受新议程。通过“外压模式”引发科技政策议程设置的例子并不多，但却有一个很好的例子，如方舟子与他的著名学术打假网站“新语丝”曾通过揭露“汉芯事件”引起社会各界广泛关注，促使国家科技部建立了科研诚信建设办公室，并于2006年11月7日发布了《国家科技计划实施中科研不端行为处理办法（试行）》。曾有学者把焦点事件（Focusing Events）引发的反应阶段称为“政策窗口”（Policy Window）[1]，这里的“汉芯事件”就是焦点事件，经过网络发布传播后引发“政策窗口”，进而影响了后面的科技政策议程的设置。“外压模式”一般可以通过舆论传导被相关智库吸收，进而通过智库平台转化为“借力模式”或者“内参模式”。

展望未来，民间个人的“外压模式”也可以被利用整合到各类智库。智库既可以通过“内参模式”上报民间个人的意见和建议，也可以继续发挥民间个人的“外压模式”的优势（如以智库兼职研究员的身份等），通过媒体和舆论发声，进而间接影响政策的决策走向和政策过程。

3.2 智库影响科技政策议程设置越来越多采用互联网手段进行“外压”

智库的影响力和竞争力构建离不开舆论传播。智库的功能主要是建言决策和影响舆论。只有智库研究与舆论传播密切结合，才能不断扩大智库影响力。优秀的智库研究成果应以多种传播手段、借助各类媒体平台进行推广和传播，探索智库发展与舆论传播的新形态。智库进行舆论传播的目的有两点：（1）扩大影响力，提升知名度（具有普遍适用性）；（2）通过舆论传播，修正智库研究成果，向政策制定的相关利益主体传导舆论压力，进而影响有关决策。而后者也是智库的舆论传播不同于其他传播的地方。

我国智库在舆论传播方面与欧美发达国家智库相比仍存在差距。当前，我国智库比较注重自身建设、成果研究，但往往忽略了智库产品的舆论传播。而欧美发达国家智库非常重视舆论传播，定期组织公共活动，及时发布相关新闻消息和深度报道。目前，我国已经步入互联网时代，舆论传播更多地通过网络来进行，网络舆情会越来越多地影响政策的议程设置，特别是网络媒体引发网络舆论并与传统媒体互动，形成强大的网络舆论。政策决策部门基于形象、政绩、稳定等压力做出回应，采取政策行动，进而影响了政策议程设置[3]，如 $PM_{2.5}$纳入国家空气质量监测与治理体系[4]。

展望未来，各种类型智库特别是中国特色新型智库将会越来越多地使用互联网手段，采取“互联网+智库”模式。概括来说，“互联网+智库”有利于创新智库知识生产方式、创新智库成果传播方式，全面提升智库成果创造、运用、管理、保护和服务水平[5]。

（1）“互联网+”可以创新智库知识生产方式。在互联网时代，智库研究人员可以充分利用互联网查阅文献资料、开展调查研究、进行大数据分析，从而提升研究水平。同时，通过互联网和大数据分析，可以让智库研究人员了解某项公共事务的发展现状、主要特点、存在问题、发展趋势等，以便有针对性地提出对策措施，提高政策研究成果的科学性、合理性。

（2）“互联网+”可以创新智库成果传播方式。与出版研究成果、举办论坛和成果发布会等传统的智库研究成果传播方式相比，互联网具有传播速度快、范围广

ChinaXiv合作期刊

等优势。目前，兰德公司、布鲁金斯学会等世界知名智库大都采用Facebook、Twitter、LinkedIn、Google+、RSS和YouTube等传播自己的研究成果，扩大自己的影响力。中国的智库还可以通过开通网站、官方微博和微信公众号等方式，让各类用户及时了解智库的最新研究成果。

3.3 智库成为科技政策议程设置的关键平台

随着互联网技术的深入发展和广泛应用，不仅民间个人的许多行为可以被整合到智库，而且体制内决策部门的某些职能（如征求意见、讨论等）也会逐步转移到智库打造的平台上来。

与西方发达国家相比，我国的政策出台过程往往由决策部门内的特定人群参与（如各级党委常委会、人大常委会、政府常务会议、部门办公会等），往往缺乏政策出台前充分的举证和辩论等环节。当然一直以来，我国政策方案在决策出台前往往会公开征求各方面的意见，举办相关座谈会等。未来随着中国特色新型智库的发展和互联网技术的广泛应用，政策决策前的诸多环节可以转移到智库来进行，如民意调查、征求意见、讨论辩论等。越来越多的科技智库将成为政策过程特别是科技政策议程设置的关键平台。

打造科技智库成为科技政策议程设置的平台，关键是整合资源。具体来说，就是充分利用网络平台、数字技术建设一批数据调查与分析中心、政策仿真实验室等，加大与党政部门、高校和科研院所、媒体、行业企业以及国内外知名智库机构合作和交流力度，开展协同研究，共同研讨科技政策问题。这一智库平台包括信息共享平台、课题研究平台（决策咨询研究基地、研究基金、各有关单位的课题发布）、辩论和研讨的交流平台等。

参考文献

1 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, 2006, (5): 86-99.

2 袁志彬.中国科技政策议程设置模式初探. 科学学与科学技术管理, 2011, 32(1): 26-29.

3 陈国营. 网络媒体对政策议程设置的影响研究——基于压力模式的视角. 中共浙江省委党校学报, 2012, (1): 117-123.

4 费久浩. 网络社会下中国公共政策议程设置模式的嬗变——以“$PM_{2.5}$纳入国家空气质量监测与治理体系”为例. 乐山师范学院学报, 2015, 30(5): 96-100.

5 金江军. “互联网+”创新智库发展模式. 学习时报. [2015-12-28]. http://www.qstheory.cn/zhuanqu/bkjx/2015-12/28/c_1117603796.htm.

chinaXiv:201706.00811v1

ChinaXiv合作期刊

Study of Agenda-setting Model of Science and Technology Policies Affected by Think-tank in China

Yuan Zhibin

（Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China）

Abstract Government resources are always limited. Therefore, before the policies formulating, government have to make choices to decide and sort the priority. So, the agenda-setting is key point in the policies process. According to the types of agenda-setting models of science and technology policies including close model, mobilization model, internal reference model, leveraging model, letter model, and external pressure model, it was put forward that currently agenda-setting model of science and technology policies in China is internal reference model as principal (this is mainly because the vast majority of science and technology policies decision-making content is very professional), leveraging as supplement (in recent years, more and more social participation is involved in the decision-making of science and technology policies related to ethics and health particularly). The internal reference model & leveraging model of agenda-setting of science and technology policies affected by think-tank in China were mainly analyzed in this paper. Development trends of the agenda-setting model of science and technology policies affected by think-tank in China were discussed and prospected. It was concluded that think-tank tend to absorb more and more civil participation, increasingly use the internet means of external pressure and become a key platform for agenda-setting of science and technology policies in China.

Keywords science and technology policies, agenda-setting, think-tank

袁志彬 中科院科技战略咨询院副研究员、清华大学博士，中国与全球化智库（CCG）特邀高级研究员，研究方向：科技政策与战略。E-mail: yzb98@163.com

Yuan Zhibin PhD, associate research professor of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, senior research fellow of Center for China and Globalization, research area: science and technology strategy and policy. E-mail: yzb98@163.com

chinaXiv:201706.00811v1